0.50 FRC 4 / 21643

CONVENTION NATIONALE.

# RAPPORT

Case FRC 25343

## DU COMITÉ DE DÉFENSE GÉNÉRALE,

POUR ORGANISER

## LE MINISTÈRE DE LA GUERRE,

PAR EMMANUEL SIEYES,
Député du département de la Sarthe ;

IMPRIMÉ PAR ORDRE DE LA CONVENTION NATIONALE.

---

CITOYENS LÉGISLATEURS,

LA Convention ayant reconnu que le miniſtère de la guerre ne pouvoit ſuffire à ſes devoirs dans ſon état actuel, a chargé expreſſément ſon comité de défenſe générale de lui préſenter un plan de réorga-



THE NEWBERRY LIBRARY

niſation de cette partie du ſervice public. Le comité a hâté ce travail qu'il a regardé comme une des meſures les plus urgentes, ſi la République veut être en état d'oppoſer ſes forces & ſes moyens, à la ligue des rois qui oſent menacer notre liberté. Ce n'eſt donc pas au nom du comité de conſtitution, comme on pourroit le croire; ce n'eſt pas pour vous offrir l'organiſation entière du conſeil exécutif, comme pluſieurs de nos collègues ont paru le deſirer; ce n'eſt pas même pour vous propoſer celle du miniſtère de l'intérieur, comme d'autres s'y attendent, que je me préſente. Je ſuis à la tribune pour obéir aux ordres du comité de défenſe générale, qui lui-même ne fait qu'obéir à votre décret formel, en vous faiſant préſenter, je le répète, un plan de réorganiſation du ſeul miniſtère de la guerre. Le comité de conſtitution, de ſon côté, ne tardera pas à remplir le devoir que vous lui avez impoſé relativement au miniſtère de l'intérieur.

Je ſuis fâché de vous dire, Citoyens, que le travail dont je ſuis chargé de vous faire part, n'eſt autre choſe que le rapport même que j'ai fait au comité. Il faudroit, ſans doute, une autre marche, d'autres développemens pour une aſſemblée immenſe comme celle-ci: mais la choſe preſſe, & le temps manque. J'ai dû vous prévenir; car c'eſt vous demander, pour me ſuivre, le même degré d'attention ſur lequel on peut raiſonnablement compter dans un comité. Vous voilà avertis; je commence.

## Pour l'organisation du Ministère de la Guerre.

*Rapport fait au Comité de Défenſe générale, le 13 Janvier, l'an deuxième de la République.*

Ce n'eſt ni dans l'Almanach Royal ou National; ni même dans le chaos de la légiſlation miniſtérielle, que nous avons pu rencontrer une notion un peu juſte, un peu philoſophiquement analyſée de cette grande & terrible partie du ſervice public qui porte le nom de département de la guerre. Ici, comme dans tout le reſte, le légiſlateur qui veut remplir l'obligation, où il eſt, d'enviſager ſon ſujet en face, & de le pénétrer dans ſes parties, ſe voit bientôt forcé de renoncer aux vains ſecours de la routine; il va droit à ſon but, en remontant à la *nature des choſes*, ſorte d'école primaire heureuſement impoſſible à fermer, qui a répondu toujours à quiconque l'interroge avec attention & bonne-foi, & qui, je crois, ſera long-temps encore la meilleure ſource des leçons légiſlatives.

Pour le ſervice de la guerre, que faut-il?

Des *élémens*, une *combinaiſon*, & une *direction*. Tout eſt là, & y eſt dans le véritable ordre intellectuel. Le miniſtère de la guerre ſe compoſe donc naturellement de trois parties.

1°. Fournitures d'hommes & de choſes.

2°. Leur adminiſtration civile.

3°. Leur direction militaire.

En temps de guerre, outre que ces trois parties reçoivent des circonſtances un accroiſſement extraordinaire, il devient indiſpenſable d'y en ajouter une quatrième, demandée, forcée par le beſoin de réunir les forces éparſes en un ou pluſieurs corps d'armées,

de les mouvoir en maſſe, & quelquefois dans des contrées éloignées ; je veux parler du commandement en chef, ou généralat en activité hoſtile. Cette haute fonction, quoiqu'elle appartienne plus ſpécialement aux idées de direction militaire, ne peut pas s'y renfermer. Elle eſt indéfinie de ſa nature ; il faut au général une ſorte de ſuprématie ſur tous les genres de ſervice, quelquefois même un exercice prompt & non réglé de tous les pouvoirs ; car la première règle, devant l'ennemi, eſt d'éviter les fautes, & de ſe ménager des ſuccès. La loi ſuprême eſt le ſalut de la République & de l'armée.

## PREMIÈRE PARTIE.

### *De la fourniture des hommes & des choſes.*

Vos commiſſaires n'ont pas cru qu'il fût ſenſé d'entreprendre d'organiſer quelques parties d'un tout, ſans appercevoir au moins ſon enſemble. Ils l'ont tenu conſtamment ſous leur regard, mais ils n'ont pas oublié les limites que vous leur avez indiquées, & ils n'ont nulle envie de les paſſer. Ainſi, nous écarterons tout ce qui appartient à *l'art de fournir des hommes propres aux différentes parties de l'établiſſement public.* Cette queſtion d'un grand intérêt, & neuve encore, ne nous regardoit pas.

Occupons-nous de *l'art de fournir les choſes.* Ici eſt le mal le plus vivement ſenti. Des plaintes de toutes parts & de tous genres, des cris plus pénétrans, pouſſés enfin dans la longue irritation du dénuement le plus inconcevable, ſont propres, nous le penſons du moins, à réveiller, non pas uniquement la ſenſibilité, mais auſſi la ſageſſe du légiſlateur. Oui, nous voudrons tout de bon y remédier, car le mal eſt au

comble ; ce qui eſt, tout juſte, le période d'expérience rigoureuſement néceſſaire aux Français, pour réfléchir ſur ce qui leur manque, & combiner des meſures efficaces. On peut donc eſpérer que ce ne ſera pas prendre une peine inutile, que de s'arrêter ſur cette matière.

Voici quelle a été la marche de nos idées dans cette recherche. Nous nous ſommes dit : Une fourniture de première néceſſité, celle de l'argent, ſe trouve déja organiſée, & aſſez bien, dans l'établiſſement public. La tréſorerie nationale reçoit de tous les départemens, & elle réfléchit par-tout, à la diſpoſition des miniſtres, cet aliment général de tous les genres de ſervice. Pourquoi, imitant cet utile exemple, n'établirions-nous pas une commiſſion générale de fournitures, *un économat national*, que l'on chargeroit de ſe procurer par tous les moyens connus, par commande, régie ou commiſſion, toutes les eſpèces de matières premières & ſecondes, & de les emmagaſiner dans les lieux où le beſoin du ſervice pourroit l'exiger ?

Ces deux idées ont de l'analogie ; il y a auſſi des différences ; nous y aurons égard.

Par exemple, on s'apperçoit d'abord, que la recette des deniers publics, à la tréſorerie nationale, eſt plus ſuſceptible d'être ſimplifiée, que ne peut jamais l'être la formation des nombreux depôts d'armes, de munitions de guerre, de vivres, de fourrages & chevaux, de bois, chanvre, cuivre, & généralement de toutes les eſpèces de proviſions propres au ſervice public dont il s'agit ici. Je le ſais ; les opérations de l'économat national ſeront plus diſperſées, plus variées, plus compliquées cent fois ; ſa correſpondance, toujours active avec des négocians, des fabricans, des compagnies, des commiſſionnaires & agens de toutes eſpèces, doit entraîner un travail immenſe.

Mais ne nous troublons pas devant les difficultés, avant de les avoir ſondées.

En comparant la tréſorerie à l'économat, nous n'avons fait attention qu'à la moindre partie des procédés innombrables par leſquels on pompe l'argent néceſſaire pour fournir aux dépenſes de la République. La tréſorerie n'eſt guères qu'un bureau central. Quelle prodigieuſe quantité de ramifications ne faut-il pas pour aller puiſer juſques dans les mains des citoyens le denier de protection que l'induſtrie particulière paie à l'induſtrie publique! Le vote, l'aſſiette générale, les répartitions particulières, la levée, les verſemens des tributs divers, & la diſpoſition des canaux plus ſinueux, plus embarraſſés des taxes indirectes, n'étoient-ils pas capables auſſi d'étonner l'imagination? Tout s'eſt arrangé. Les diverſes pièces de cette énorme machine ſont diſtinguées, ſéparées & placées avec art: eh bien! pourquoi le moment ne viendroit-il pas au temps deſiré de notre proſpérité ſociale, où les progrès du commerce, la multiplicité des fabriques, le mouvement des affaires, & la connoiſſance publique de toutes nos reſſources, nous donneront les moyens & nous apprendront d'avance l'art d'établir l'équilibre entre la conſommation politique & les divers genres de travaux & de produits propres à l'alimenter? Je n'en excepte pas même les temps de guerre; & il n'y a rien de chimérique dans cette idée pour celui qui, pouſſant ſes vues & ſon eſpoir plus loin encore, certain que la production en tout genre ſe proportionne aux demandes habituelles, & que la plupart de nos malheurs réels ſortent des dérangemens ſubitement opérés dans cet équilibre économique par des circonſtances imprévues ou mal gouvernées, oſe voir, dans l'organiſation d'un fond de guerre permanente, la meilleure caution d'une paix ſolide, & dans ſon em-

ploi pendant la paix, le principe fécond & assuré du *maximum* de prospérité publique. Mais je me hâte d'écarter un ordre de vérités trop étrangères au besoin comme aux idées du moment. Sans prétendre au meilleur ordre, essayons de nous en rapprocher de tout l'espace que les circonstances nous permettent de franchir.

Les difficultés vont se dissiper peu-à-peu, à mesure que nous développerons notre projet. Supposez *l'économat national* composé de quinze commissaires & un secrétaire-général. Il seroit difficile de réduire ce nombre; la multiplicité des affaires les obligera à se partager en cinq sections, & l'on ne peut mettre moins de trois personnes par section.

Vous chargerez la première de pourvoir les armées de terre & de mer, d'armes & munitions de guerre de toute espèce, &c. Je ne m'exprime pas exactement: c'est la commission entière qui sera chargée de toutes les fournitures. Pour faciliter le travail, elle sentira elle-même la nécessité de se diviser comme nous le proposons.

La seconde s'occupera spécialement des autres approvisionnemens matériels d'usage, & non de consommation, par exemple, des habillemens, des équipemens, campemens, &c. pour les personnes; des bois, chanvres, cuivres, goudrons, &c. pour les choses.

La troisième procurera la fourniture des objets de consommation, comme vivres, fourrages, médicamens, &c. &c. Celles des chevaux ne suffisant pas pour occuper une section séparée, nous a paru devoir se réunir plus naturellement à cette troisième division, qu'à toute autre.

Remarquez que ces trois premières sections, qui n'ont, au reste, pas plus que les suivantes, aucun

rang de primauté l'une ſur l'autre, ſont particulièrement deſtinées à ſervir les départemens de la guerre & de la marine.

La quatrième aura la fourniture des autres départemens ou *départitions* miniſtérielles.

Elle embraſſera les grains & ſubſiſtances dont on a chargé juſqu'à ce moment le miniſtre de l'intérieur. Qu'on ne s'étonne pas de me voir diſtinguer cette dernière ſorte d'approviſionnement, de celui des vivres attribué à la troiſième ſection. C'eſt toujours la même commiſſion unique qui préſide à toute eſpèce de fournitures; mais dans l'ordre des idées, & d'une bonne claſſification méthodique, il ne faut pas confondre le ſervice courant de l'établiſſement public, avec des approviſionnemens de prévoyance deſtinés à ſecourir des citoyens, des villes ou des départemens territoriaux qui n'auroient pas d'autres reſſources pour échapper à la diſette.

La cinquième ſection doit être le *point central* des quatre autres. C'eſt-là qu'aboutiront toutes les demandes miniſtérielles, adminiſtratives & autres, que ſe tiendra la correſpondance générale : delà partiront toutes les expéditions, &c. &c.

Le ſecrétaire rédigera & tiendra le regiſtre général des délibérations & actes de la commiſſion. Il ſera attaché à la cinquième ſection pour l'unité de correſpondance ; peut-être ſera-t-il utile de ſoumettre la commiſſion à la préſidence d'un premier commiſſaire chargé de veiller à l'activité du ſervice général ; mais il ſuffit de vous avoir préſenté les grandes articulations de cet établiſſement. Ce ſera aux commiſſaires eux-mêmes à completter le plan d'organiſation intérieure qu'ils croiront la plus convenable à leur agence.

Il eſt eſſentiel de prendre ce parti, pour prévenir de fauſſes plaintes ou de mauvaiſes excuſes. Il l'eſt

auſſi que les miniſtres le faſſent diſcuter à fond par leur adminiſtration reſpective ; car les deux parties économique & adminiſtrative ont beſoin de cohérer parfaitement enſemble pour ne pas faire manquer le ſervice. Laiſſez l'adminiſtrateur & l'économe convenir, pour ainſi dire, des points de contact ; que le miniſtre juge entre eux de la grande latitude de prévoyance & d'action néceſſaires ſouvent à l'adminiſtrateur chargé de ſuivre les mouvemens de l'armée. Avec ces précautions, le plan en ſera meilleur ſans doute ; mais, ce qui ne nous intéreſſe pas moins, les hommes en vaudront mieux. Il y aura moins de cette humeur naturelle à ceux qui ſe regardent comme dépouillés ; & les agens de l'adminiſtration s'occuperont de l'intérêt de la choſe, plutôt que faire aſſaut d'inciviſme contre les opérations économiques, pour chercher à perſuader qu'on a eu tort de ne pas les laiſſer maîtres de tout.

Nous avons penſé que la nomination des commiſſaires & du ſecrétaire devoit appartenir au conſeil exécutif, & que leur traitement devoit être le même que celui des commiſſaires & ſecrétaire de la tréſorerie nationale. Sans doute on remplira ces places de négocians ou commiſſionnaires connus par leur probité, & l'étendue & l'habileté de leurs ſpéculations. Il y faudra auſſi des adminiſtrateurs qui aient des connoiſſances acquiſes, ſur-tout dans la partie des fournitures militaires de terre & de mer.

Nous ne penſons pas que le plan d'organiſation intérieure, qui ſera arrêté par les commiſſaires de l'économat national doive être ſoumis à la Convention ; c'eſt au conſeil exécutif à l'examiner & à lui donner l'exiſtence par ſon approbation. L'économat ne peut pas être, comme la tréſorerie, ſous l'inſpection immédiate du corps légiſlatif : les titres de

celle-ci ſont les décrets ; l'autre ne doit connoître immédiatement que les arrêtés du conſeil. L'économat national, eſt détaché des miniſtres pour ne point les entraver, & non pour ſortir de la ſphère miniſtérielle. Il reſte ſous ſon autorité collective, & aux ordres immédiats de chaque miniſtre autoriſé par le conſeil : de ſorte que l'économat eſt aux miniſtres en particulier & au conſeil en corps, ce qu'eſt la tréſorerie au conſeil & à la légiſlature. C'eſt au conſeil qui autoriſe les demandes portées à l'économat, à ſavoir & à répondre, s'il s'eſt écarté des décrets légiſlatifs. Le conſeil, en réglant l'organiſation intérieure de l'économat, laiſſera aux commiſſaires la plus grande liberté & la plus grande latitude de pouvoir ſur le choix, la direction & la deſtitution des commis, régiſſeurs, commiſſionnaires, correſpondans & agens de toute eſpèce. C'eſt ſe jouer du ſens commun que de rendre les ſupérieurs reſponſables & les inférieurs indépendans.

La reſponſabilité des commiſſaires embraſſera toutes les opérations, depuis le moment où arrive le mandat du miniſtre pour des fournitures, juſqu'à ce qu'elles ſoient reçues par l'adminiſtration.

Le mandat du miniſtre, pour ſervir de titre ou de décharge à la commiſſion, ſera toujours écrit & ſigné par lui, au bas de l'arrêté du conſeil, qui autoriſe le miniſtre à former ſa demande. Sans ces deux conditions, les commiſſaires ſeroient repouſſés à la comptabilité.

Nous avons adopté une idée capable de produire les meilleurs effets ; elle conſiſte à établir, preſque par-tout, au moment des livraiſons, une ſurveillance populaire, une ſorte de *jury municipal* aiſé à organiſer. Toutes les fournitures, en ſortant des mains du marchand pour entrer dans celles de l'économe natio-

nal, ſubiront un *premier contrôle*, par des experts indépendans, devant leſquels les connivences ſeront difficiles, les conteſtations aiſément terminées, & par qui la qualité des marchandiſes ſera ſuffiſamment garantie.

De plus, tous les objets, à ce premier paſſage, ſeront frappés d'une marque particulière, qui puiſſe atteſter la fidélité du dépoſitaire, au moment où ils paſſeront des magaſins de l'économat dans les mains de l'adminiſtrateur. A ce deuxième paſſage, s'établira un *deuxième contrôle*. Il ſera dreſſé un procès-verbal de réception; & dans les cas de doute ou de différend, un ſecond jury municipal pourra être appelé.

Je viens de marquer le point où finit la reſponſabilité de l'économe, & où commence celle de l'adminiſtrateur. La diſtribution des fournitures, ou les tranſports ultérieurs que néceſſiteront les mouvemens des armées, appartiennent tout-à-fait à l'adminiſtration. Nous n'avons pas dû approfondir tous ces détails; mais vous appercevrez aiſément qu'un double contrôle, un double jury municipal ſont propres à prévenir bien des prévarications. Il faut l'avouer, cependant, les voleurs trouveront encore à faire leur part. Notre eſpoir ſe borne à la rendre la plus petite poſſible.

Parmi les abus de tant de ſortes qui ſe ſont commis depuis le commencement de la guerre, il en eſt un qu'on a craint d'enviſager de trop près, & auquel il eſt juſte d'imputer le dénuement de pluſieurs bataillons; je veux parler des dilapidations des ſoldats eux-mêmes. Ce genre d'abus ſort de notre plan; il n'appartient ni au temps où les fournitures ſont dans les mains de l'économe, ni à celui où elles ſe trouvent ſous la direction de l'adminiſtrateur: il faut l'imputer au ſeul conſommateur; nous avons voulu le

citer, parce qu'il eſt inſtant, j'oſe le dire, d'y oppoſer une bonne *loi de diſcipline conſervatrice*. C'eſt au comité militaire qu'appartient ce travail.

L'expoſé que je viens de faire eſt loin d'être complet, cependant il raſſure déja en partie contre cette multitude de difficultés qui s'étoient d'abord amoncelées, comme des nuages devant l'eſprit, à la ſeule idée d'organiſer *un économat national*. J'aurois pu commencer par une vérité de fait, qui auroit ſervi également à diſſiper quelques fauſſes inquiétudes. Aſſurément c'eſt une beſogne immenſe que d'avoir à recueillir de toutes les parties de la République, & même à tirer du dehors cette prodigieuſe quantité d'approviſionnemens de toute eſpèce néceſſaire à toutes les parties du ſervice public : mais, eſt-ce que tous les achats, toutes les opérations qui doivent conſtituer ce travail, n'exiſtent pas aujourd'hui ? Il faut bien qu'ils exiſtent, puiſque le ſervice s'eſt fait bien ou mal. Ils ſont éparpillés, ſans ordre, ſur toute la ſurface du territoire Français & au-delà. Toutes ces commiſſions, toutes ces fournitures exiſtent, accompagnées & des embarras qui leur ſont inhérens, & d'une foule de vices étrangers qui s'y attachent comme à une proie facile. Cela étant ainſi, pourquoi redouteroit-on un plan où l'on parvient à rallier tant d'actes iſolés, à les nettoyer, à les claſſer, à les ordonner, enfin, dans un cadre général, qui, toujours préſent à la ſurveillance miniſtérielle, permettra de compter ſur l'exactitude du ſervice, repouſſera la majeure partie des abus, & ſe prêtera aux améliorations que le temps & des circonſtances plus favorables doivent amener.

Une autre crainte ſe préſente. Votre grand & preſque univerſel acheteur, dira-t-on, ne pourra-t-il pas, s'il lui plaît, exercer une influence dangereuſe, ſur les marchés & ſur les prix, dans toutes les parties

de la République, qu'il ſeroit de ſon intérêt de ſoumettre à d'avides ſpéculations ?... Que conclure delà ? qu'il ne faut pas établir auprès du miniſtère un centre d'unité pour les fournitures ? Autant vaudroit reconnoître que les intérêts de la République ne ſont point uns & indiviſibles ; autant vaudroit ſoutenir que pluſieurs économats indépendans, concourant l'un ſur l'autre, ne feroient pas mal-adroitement hauſſer les prix aux dépens du tréſor public, ou que cette complication ſeroit propre à éclaircir la comptabilité. Le mot d'*accaparement* eſt aiſé à prononcer, les ſoupçons & les inquiétudes à cet égard ſont aiſés à recueillir ; mais ſi l'on veut porter ſon attention ſur les effets probables de notre double contrôle & du jury municipal, & ſur la marque diſtinctive imprimée aux marchandiſes qui en ſeront ſuſceptibles, on avouera d'abord, que l'abus dont il s'agit, ſera moins fréquent que par le paſſé : enſuite il eſt raiſonnable de ne pas ſe figurer l'économat national comme un acheteur preſque immédiat. Ses fonctions ſeront d'employer, auprès & au loin, des agens & commiſſionnaires de toute eſpèce, les anciennes & les nouvelles compagnies, de mettre en mouvement une multitude d'entrepreneurs dont les intérêts, ſans doute, ſeront différens, qui ne s'entendront point entre eux, de ſorte que tous ces rayons indépendans concourront ſur l'économat national, comme une multitude de marchands concourent à former un grand marché. L'intendant national fera acheter, autant que les beſoins publics l'exigeront, mais où ſera la faculté d'influencer d'une manière dangereuſe ? où ſeront les accaparemens, ſur tout ſi cette ſorte de manutention eſt rigoureuſement ſoumiſe à une publicité antérieure, ou au moins poſtérieure, lorſqu'il y auroit du danger à faire connoître d'avance de certaines

opérations ? Enfin, a-t-on bien réfléchi que c'eſt préciſément à cauſe des anciens abus, & pour y remédier, que nous propoſons de commettre à cette vaſte partie de la ſurintendance publique une commiſſion, au lieu d'un chef individuel. Quinze perſonnes formant une adminiſtration collective, préſentent la garantie morale la plus certaine, qu'ils n'abuſeront point en commun, & qu'ils ne ſouffriroient pas les abus particuliers, pour le compte d'aucun d'entr'eux; & cependant, avec tant de motifs de ſe tranquilliſer, je crains moi-même qu'il ne ſoit facile encore de malverſer; je deſire qu'on ajoute à toutes ces précautions le frein ſalutaire d'un règlement, dont la prévoyance ou l'expérience fera ſentir l'utilité, d'un règlement qui commande l'action ſans la gouverner, & qui la contienne ſans l'entraver. Mais il s'agit ici de créer, d'organiſer l'établiſſement, & non encore, de régler ſes opérations. Quand on ſent le prix du temps, on a ſoin de mettre chaque choſe à ſa place.

En vous propoſant de charger un économat de la fourniture générale, nous avons entendu lui donner la direction de tous les atteliers où l'on forge pour le compte de la nation; par exemple, celle de la régie des poudres & ſalpêtres, ce qui n'empêchera pas le verſement de la taxe miſe ſur la vente des poudres; des fonderies & des manufactures d'armes cenſées nationales, &c. Pour le dire en paſſant, j'aimerois mieux qu'on encourageât l'induſtrie particulière, & que l'État ceſsât de fabriquer & de commercer ſans patente, pour avoir l'unique avantage d'être ſervi plus mal, & plus chèrement.

Ne confondons point avec ces atteliers les dépôts, magaſins, & arſenaux reçus déja ou formés par l'adminiſtration, ni même cette partie des chantiers & arſenaux où l'on donne aux matières déja fournies

des propriétés ſavantes : ainſi l'économat livrera les chanvres, les bois, &c. ; & l'adminiſtration continuera à faire les voiles, les cordages, les vaiſſeaux; ainſi les conſtructions des attirails d'artillerie, des fortifications, &c., reſteront à l'adminiſtration militaire ; à peine y a-t-il là quelque occaſion où il fût utile d'appeler de loin les matières premières. D'autre part, nous n'entendons pas ſéparer la fourniture des draps pour l'habillement, de la façon des habits, &c.; pour ſaiſir dans cette matière la véritable ligne de démarcation entre les fonctions adminiſtratives & les opérations économiques, il faut des connoiſſances de détail, & toujours de l'attention ; mais il importe peu à l'économat national d'apprendre à connoître d'avance ce que le temps lui amenera d'attributions ; il lui ſuffit de ſavoir que ſon premier ſoin ſera de fournir aux demandes des miniſtres, faites en vertu d'un arrêt du conſeil ; & le ſecond, de prendre la régie ou ſimplement la direction des atteliers nationaux, à meſure que le même conſeil jugera à propos de les diſtraire de l'adminiſtration, pour les lui confier.

Vous avez vu, Citoyens, que, dans la néceſſité bien ſentie de détacher de la départition de la guerre la fourniture des choſes, nous ne nous ſommes pas bornés à créer un économat purement militaire ; nous voulons une commiſſion générale pour ſervir en même temps les miniſtères de la marine, de l'intérieur & les autres : celui de la guerre, qui nous intéreſſe en ce moment, ſe trouve par-là réduit à deux parties ſeulement, l'adminiſtration & la direction. Nous allons les conſidérer dans le miniſtère, pour conſtruire l'organiſation qui nous eſt demandée.

# DEUXIÈME PARTIE.

*De l'organiſation du miniſtère de la guerre.*

Il eſt bon de vous prévenir qu'avant de clôre notre travail, nous avons voulu le ſoumettre à l'examen & à la critique des gens de l'art, autant du moins que les courts momens dont nous avons pu diſpoſer ont pu le permettre. Les hommes les plus habiles dans l'adminiſtration de la guerre ont bien voulu, à notre ſollicitation, nous contrôler, pour ainſi dire, pas à pas; tout a été débattu & jugé entre nous & avec eux. Une autre obſervation importante eſt que nous ne pouvons rien offrir à l'Aſſemblée que de proviſoire; mais, puiſque ce proviſoire eſt urgent & indiſpenſable, nous nous y ſommes portés avec le même zèle que s'il devoit être définitif.

Nous avons trouvé à l'hôtel de la guerre une diviſion établie entre le *matériel* & le *perſonnel*, dans laquelle nous avons cru reconnoître quelques avantages de méthode pour faciliter la tenue & la correſpondance des bureaux; cette diviſion ne nous a pas paru ſe prêter auſſi bien à l'organiſation du ſervice conſidéré dans ſon activité, ni répondre exactement à l'adminiſtration & à la direction, qui ſont les parties véritablement eſſentielles de la guerre.

L'adminiſtration militaire s'occupe à-la-fois des hommes & des choſes; elle fait l'application des unes aux autres. Les *choſes*, fournies par l'économe & reçues par l'adminiſtrateur, ſont, par celui-ci, diſtribuées au ſoldat conſommateur; ſes regiſtres doivent donc tenir état de la quantité d'hommes, comme de l'eſpèce & de la quantité des fournitures; il n'abandonne les hommes au directeur que quand il s'agit de

de les combiner, de les inſtruire, de les mouvoir, &c., il les reprend malades ou bleſſés ; il les reprend ; comme les choſes, au radoub, & ne les rend à la direction que lorſqu'ils ſont redevenus agens militaires : Les prévenus de délits, priſonniers, &c., rentrent de même dans la compétence adminiſtrative, pour le temps qu'ils ne ſont pas ſuſceptibles d'être militairement commandés : elle embraſſe donc les hôpitaux, hommes & choſes, chirurgiens & malades, les priſons & tribunaux militaires ; les écoles militaires, tant qu'on s'obſtinera à ſupporter une dépenſe auſſi niaiſe, & les invalides, tiennent auſſi à la diviſion des perſonnes ; & cependant il eſt bien clair que, ſoit parce qu'ils ne ſont pas encore, ſoit parce qu'ils ont ceſſé d'être ſuſceptibles d'activité, ils appartiennent tout-à-fait à l'adminiſtration. D'un autre côté, le directeur étend ſes ordres non-ſeulement ſur les hommes, mais ſur les choſes déja diſtribuées, tant qu'elles ſont capables de mouvement & de ſervice; les chevaux, les canons, &c., ne ſont-ils pas dans ſon reſſort ? Il réſulte de tout ceci que la direction & l'adminiſtration militaire ne doivent pas, ſi je puis parler ainſi, être coupées ſur le même patron que les bureaux actuels, diviſés en partie perſonnelle & partie matérielle. La véritable diſtinction entre les fonctions directoriales & adminiſtratives doit ſe prendre, non dans la différence des élémens employés, mais dans la nature du ſervice ou de l'action qu'on leur demande.

Il nous faut pour la guerre un ſeul miniſtre, membre du conſeil. En établir deux ſeroit tuer l'unité, préciſément dans celui de tous les ſervices publics, qui en a évidemment le plus de beſoin. Mais il nous faut auſſi, en deuxième ligne, & comme ſupplémens eſſentiels du miniſtre, un directeur & un adminiſtrateur reſponſables.

*Rapport par Emmauuel Sieyes.*

Ces deux chefs qui doivent n'être qu'un avec le miniſtre, pour l'exécution, ne formeront pas avec lui un conſeil où l'on délibère en commun, où la déciſion ſe forme à la pluralité des voix; loin de nous une erreur auſſi pernicieuſe en matière de gouvernement, quoique l'opinion publique paroiſſe s'en être chargée. Les deux chefs n'auront point entr'eux une correſpondance immédiate, leur lien néceſſaire eſt le miniſtre. C'eſt lui qui, ſortant du conſeil ou de ſon cabinet, dira à l'un ou à l'autre : voilà ce qui eſt décidé, ce que vous avez à exécuter, & il ſignera.

Le miniſtre ſeul aura voix délibérative au conſeil : mais il eſt de l'intérêt public que ſes deux chefs puiſſent y avoir voix conſultative, chacun pour les affaires de ſon attribution particulière, toutes les fois qu'ils y ſeront appellés, ou qu'ils demanderont à s'y faire entendre.

L'adminiſtrateur & le directeur en chef auront la ſignature pour toutes les expéditions qui ſe feront en vertu d'un arrêté du conſeil, ou ſimplement d'une déciſion générale ſignée du miniſtre. Ainſi toutes les expéditions préſenteront une double reſponſabilité ; celle du miniſtre qui s'étend à tout, & celle du chef de la partie pour les matières de ſa compétence.

Nous croyons qu'on doit laiſſer la nomination de ces deux chefs, au conſeil, ſur la préſentation du miniſtre. Pourquoi les lui donne-t-on pour ſupplémens ? parce qu'un homme ſeul ne ſuffiroit pas à tant d'attention, tant de ſoin, tant de détails, &c. ; le chef & le miniſtre, doivent toujours être conjointement reſponſables ; leur concert dans les affaires doit donc tenir, pour ainſi dire, de l'union qui exiſte dans l'individu, entre ſes différentes facultés, car c'eſt bien l'unité individuelle qu'on auroit préférée, ſi elle avoit pu ſuffire. Il faut donc qu'un miniſtre ait le choix

preſque libre, & un droit de deſtitution preſque arbitraire. Je n'y mets d'autre condition que le conſentement du conſeil.

Je me figure le miniſtre & ſon ſecond toujours liés d'une amitié étroite. Sans cette ſorte d'intimité, il manquera dans l'un ou l'autre une qualité bien néceſſaire, c'eſt la bonne volonté, qui dans un ſervice ſi important, mais ſi difficile à régler, va beaucoup au-delà de l'exigence rigoureuſe du devoir, & pourtant lui eſt eſſentielle pour en completter les bons effets. Eh ! qui ne ſait en effet, combien, ſans manquer aux apparences du devoir, il eſt facile, dans ces poſtes élevés, avec une mauvaiſe volonté cachée, avec de la négligence, ou même une ſimple inertie qui échappe à toute reſponſabilité, de nuire infiniment à la choſe publique. Vous remarquez, Citoyens, que dans l'organiſation que nous vous offrons, nous n'avons pas négligé d'avoir égard au moral de l'homme. L'homme à talent n'eſt pas plus exempt de paſſions que l'homme médiocre ; n'eſt-il pas plus raiſonnable de chercher à tourner les paſſions au bien de la choſe publique, que de les écarter par une ſimple abſtraction intellectuelle, qui, au fait, n'écarte rien ? Ainſi, nous avons voulu que les deux chefs que nous vous propoſons de créer, ſoient fonctionnaires publics, & reſponſables comme le miniſtre. Ils ſeront en évidence ; l'on doit s'attendre que leur ſervice profitera de tout ce que les regards du public peuvent réveiller dans leur ame, d'émulation, d'amour de la gloire & même d'ambition.

D'un autre côté, la double reſponſabilité placée, à l'avenir, ſur toutes les actions miniſtérielles, préſentera au peuple une idée raſſurante de contrôle reſpectif, une ſorte de garantie propre à prévenir une multitude de défiances.

Enfin, & c'eſt le motif le plus eſſentiel, le miniſtre de la République, parfaitement dégagé des détails abſorbans, conſervera toute la liberté & la fraîcheur d'eſprit néceſſaire, pour ſe livrer dans ſon cabinet & au conſeil, à la méditation franche, & à la recherche des meſures d'État; il ne perdra pas un inſtant de vue l'enſemble de ſes devoirs; plutôt occupé à procurer l'exécution, qu'à exécuter lui-même, il aura ſoin qu'elle ſoit par-tout continue & uniforme. Alors tout ce que l'unité & la célérité peuvent ajouter d'avantages à celui des ſervices publics qui exige le plus ces deux conditions, ſe trouvera réuni dans le miniſtère de la guerre.

Il eſt temps de répondre à une difficulté aſſez plauſible au premier aſpect. On dit: il pourra arriver que l'un ou l'autre chef de l'action militaire n'étant pas du même avis que le miniſtre, ſur une affaire quelconque, y étant même très-contraire, croira compromettre ſa reſponſabilité en donnant ſa ſignature & faiſant exécuter. Comment peut-on, dans ce cas, exiger raiſonnablement que le directeur ou l'adminiſtrateur adopte une meſure qui lui préſente des dangers pour la choſe publique? Nous répondons que notre organiſation a, ſur cela même, & dans ce cas particulier, un avantage immenſe ſur tout autre plan. En effet, lorſqu'il y a du danger dans l'expédition d'un ordre ſigné du miniſtre, puiſque vous admettez cette ſuppoſition, quel moyen aviez-vous auparavant de le ſuſpendre & de le faire paſſer malgré lui à un ſecond examen? Aucun. Dans notre organiſation à double reſponſabilité, le ſecond reſponſable a un titre réel pour s'adreſſer au conſeil exécutif qui, ſur cette demande, examinera l'affaire. Si le conſeil perſiſte dans ſon arrêté, ou confirme la déciſion du miniſtre, le chef d'exécution exécu-

tera ſans être reſponſable. Mais le public n'y perd point ſa double caution. Il a, dans ce cas, celle du miniſtre & celle du conſeil ſolidaire.

Je n'ai conſidéré l'adminiſtration & la direction militaires que ſous le point de vue miniſtériel, & dans l'unique deſſein de propoſer la création des deux chefs qui doivent être comme les deux bras du miniſtre. Mais ces deux grandes parties qui forment véritablement le ſervice de la guerre, ont beſoin, l'adminiſtration ſur-tout, d'être preſque entièrement réorganiſées. L'établiſſement d'un économat national ne diſpenſe point de cette néceſſité : vous le ſavez mieux que moi ; & c'eſt pour cela que vous avez arrêté d'exciter le zèle du comité militaire, naturellement chargé de cette matière. Pour nous, nous n'avions pas à porter plus loin notre attention.

Il nous reſte à vous propoſer deux moyens propres à fortifier & faciliter le jeu de la première action militaire dans les mains du miniſtre. Nous demandons qu'il y ait auprès de lui, & ſous ſon inſpection immédiate, un bureau particulier pour ſervir de *point central*, ou de correſpondance intime à la direction & à l'adminiſtration. La bonté de cette meſure eſt aſſez généralement ſentie. Je ne ſais ſi la ſuivante trouvera autant d'approbateurs ; mais nous l'avons cru d'une grande utilité. Elle conſiſte à donner au miniſtre quatre ou ſix *conſeillers-inſpecteurs*, entièrement à ſon choix & ſous ſa reſponſabilité.

Sous le deſpotiſme des rois abſolus, & même dans les quatre années d'agonie de la royauté, les bons citoyens étoient autoriſés à ne voir dans les miniſtres que des ennemis de leur liberté. Les choſes ſont changées ; les nouveaux miniſtres de la République ſont ceux de la liberté & de l'égalité. Ils n'ont pas envie, ſans doute, de recueillir l'odieux héritage des

vices & prétentions royales de leurs devanciers ; pourquoi les nouveaux citoyens voudroient-ils hériter des ſentimens de haine que les patriotes portoient aux agens de la cour ? Si l'on y réfléchit, on verra qu'une conduite auſſi déraiſonnable ne ſeroit que l'effet d'une erreur ariſtocratique déplacée. C'eſt bien là décharger ſur les ſiens les armes priſes à l'ennemi.

Un miniſtre de la République eſt un homme qu'il faut entourer de tous les moyens de faire ſon devoir (car c'eſt pour nous qu'il le remplit), & de toutes les lumières propres à le bien diriger dans ſes vaſtes opérations. Songeons toujours au but du ſervice, à la choſe ſervie, & non à la perſonne qui ſert. Je propoſe donc de mettre à la diſpoſition du miniſtre de la guerre quatre conſeillers de légiſlation & d'inſpection, non pas, encore une fois, pour délibérer en commun, & prendre une déciſion à la pluralité, erreur toujours capitale dans l'échelle exécutrice, mais pour ſe tenir parfaitement au courant des décrets, & avertir ſans ceſſe le miniſtre de l'état de la légiſlation dans ſa partie, pour l'aider dans ſa correſpondance avec l'Aſſemblée nationale, & dans les rapports qui lui ſeront demandés ; pour inſpecter au beſoin celles des parties de ſon immenſe adminiſtration qui lui paroiſſent languir ; pour rechercher l'origine du mal & y remédier ; enfin pour l'aider dans le développement des mémoires où il a beſoin de jeter ſes conceptions de cabinet, genre de travail qui ſuppoſe de l'intimité, & qu'il eſt ſur-tout impoſſible de confier à un bureau chargé de répondre au public. Il eſt eſſentiel que ces conſeillers-inſpecteurs ſoient connus & revêtus de la conſidération que donne la confiance publique. Le miniſtre en préſentera la liſte au conſeil qui aura le droit de confirmation. Je m'occupe bien plus, comme l'on voit, à organiſer

le ſervice de manière qu'il aille facilement & conſtamment bien, qu'à me conſoler de ce qu'il ira mal, par le doux eſpoir d'exercer enſuite une vengeance rigoureuſe, de voir rouler des têtes reſponſables. Certes, ce ſera toujours un grand malheur que de voir tomber ſous le glaive de la loi la tête d'un grand fonctionnaire; le crime ou l'erreur qui le conduiroient à cette terrible cataſtrophe auroient fait couler le ſang de bien des citoyens innocens que votre tardive reſponſabilité ne rappellera pas à la vie.

## TROISIÈME PARTIE.

*Du général d'armée, dans ſes rapports avec l'adminiſtration.*

Lorſque le commandement d'une armée eſt confié à un général, il ne reçoit pas ſeulement l'autorité de la conduire à l'ennemi; mais encore, comme nous l'avons dit, une ſorte de ſuprématie & de domination ſur tout ce qui contribue à ſon exiſtence & à ſa bonne tenue. Il importe d'examiner attentivement un pouvoir qui, dans des hypothèſes données, ſemble ſe refuſer, pour le ſalut même de la patrie, à toute eſpèce de limitation certaine. Ne peut-on s'aſſurer d'un ſervice militaire régulier, ſans délivrer de toute eſpèce de frein une autorité effrayante, ſi voiſine de la dictature? Qu'on me ſuive juſqu'au bout; j'emploierai des expreſſions odieuſes, mais c'eſt pour éloigner de nous le mal qu'elles renferment, & nous épargner des gémiſſemens tardifs.

Le général de terre ſe trouve plus ſouvent que l'homme de mer dans la néceſſité d'exercer pluſieurs genres de fonctions, parce que, d'une part, la maſſe qu'il doit mouvoir eſt plus ſuſceptible d'accroiſſement

& de diminution; & de l'autre, ſes approviſionnemens ne peuvent pas être accumulés & renfermés d'avance dans des dépôts mobiles, inſéparablement unis aux mouvemens même de l'armée, comme ceux d'une flotte.

Je me figure une armée comme une repréſentation militaire de la République, & le miniſtère de la guerre comme une maiſon montée d'une manière permanente par la conſtitution, & donnée à l'armée pour ſatisfaire ſans interruption à tous ſes beſoins, pour la ſuivre dans tous ſes mouvemens, enfin pour la diſpenſer de ſonger à autre choſe qu'à ſe battre. Les Tartares ou Tatars, les Arabes errans peuvent aller à la guerre en corps de nation & tout-à-fait démocratiquement; pour nous, fixés, par la culture, les arts & par la diviſion des travaux, ſur la terre que nous habitons, il nous eſt défendu de ſortir du ſyſtême repréſentatif, même pour nous battre : ce qui ne veut pas dire pourtant que, quand nous ſommes attaqués ſur nos foyers, il ne ſe mêle un peu de démocratie à la repréſentation.

L'armée, ou la république ambulante & militante, eſt forcée, ſous peine d'être incapable de remplir ſa miſſion, & pour ſa propre ſûreté, de ſe ſoumettre à un véritable deſpotiſme temporaire; car elle exiſte pour une ſeule fin; elle eſt organiſée comme un ſeul tout; par une ſuite néceſſaire, il lui faut à ſa tête une eſpèce de dictateur; c'eſt ſon général: ſuivons les développemens de ſon autorité dans l'ordre adminiſtratif.

Si les fournitures ſe font exactement, ſi l'adminiſtration ſuffit à tout ce qui eſt de ſon reſſort, le général ſatisfait n'exerce ſur ces deux parties qu'une ſimple *ſurveillance*, qui lui répond de leur bon état,

& il conſerve toute ſa tête, toute l'étendue de ſon eſprit pour diriger l'action militaire.

Si la négligence, ſi des embarras réels ſe mettent dans l'une des deux parties adminiſtrative & économique, ou même ſi elles ne répondent pas d'une manière ſatisfaiſante aux vues ou aux queſtions du général, il eſt clair qu'il doit avoir ſur ces deux claſſes de fonctionnaires un droit de *réquiſition* fort étendu, qu'il doit pouvoir momentanément les exciter & les autoriſer à des meſures & des dépenſes extraordinaires.

Voici la troiſième & dernière ſuppoſition : ſi l'économat ou l'adminiſtration mettent, par leur faute, l'armée en péril, ou, ſans qu'il y ait de leur faute, s'ils ſe reconnoiſſoient impuiſſans à pourvoir à ſes beſoins, alors, qui oſera trouver mauvais que le géral, déployant le caractère d'une autorité momentanément ſans bornes, prenne le *commandement*, à-la-fois, des trois parties du ſervice militaire & qu'il emploie, s'il le juge néceſſaire au ſalut de l'armée, d'autres agens adminiſtratifs & économiques? Dans l'impuiſſance de la maiſon attachée à la repréſentation militaire, falloit-il la laiſſer périr, plutôt que d'oſer intervertir l'ordre accoutumé du ſervice ?

Ces principes ſont les mêmes, ſoit que nos ſoldats occupent le pays ennemi, ſoit qu'ils n'aient point quitté notre territoire ; mais les dernières chances acquièrent de la vraiſemblance à raiſon du plus grand éloignement de nos frontières.

Ce qu'on peut deſirer de mieux eſt que le général n'ait beſoin que de *ſurveiller* le double ſervice de ſon armée, dans l'heureuſe ſuppoſition qu'ils ſont l'un & l'autre remplis avec exactitude.

La meilleure ſuppoſition, après celle-là, eſt celle de la ſimple *réquiſition*, ou de la réquiſition avec

la guerre ne doit point quitter le conſeil exécutif, & que la centralité de ſa départition ne doit pas être expoſée à un tranſport abſurde ; tout reſtera dans l'ordre accoutumé. Mais pourquoi la repréſentation militaire de la République ne ſeroit elle pas accompagnée de la repréſentation du miniſtère de la guerre, puiſque celui-ci eſt évidemment créé & conſtitué pour l'autre ? cette idée peut être plus ou moins modifiée. En voici le réſultat tel que nous l'avons adopté. Nous croyons qu'au moment où la guerre eſt déclarée, il ſeroit utile d'appeler à ce département, & d'adjoindre à l'adminiſtrateur & au directeur permanens, une ou pluſieurs perſonnes choiſies, à raiſon du nombre des armées qu'on ſe propoſe de mettre en commiſſion. Nous croyons que ces adjoints-généraux doivent étudier, chacun dans ſa partie, tout ce qui pourra intéreſſer les armées auxquelles ils correſpondront, & partager régulièrement avec leur chef permanent, le travail de cette correſpondance. Nous croyons que le moment où une armée formée & équipée ſe met en marche, eſt celui où les adjoints, qui ont ſervi à la former & à l'équiper, peuvent ſe détacher pour aller auprès du général prendre le gouvernement miniſtériel des deux parties adminiſtrative & économique. Afin d'achever l'enſemble de cette combinaiſon, nous ajoutons que l'économat national doit députer en même-temps l'un de ſes commiſſaires, ſauf à le remplacer à Paris, par un ſuppléant, ſi la commiſſion le demande.

Ces trois adjoints-généraux, nous ont paru les chefs de ſervice les plus propres à donner au général une ſécurité fondée & une grande force d'activité, car ils ſont les plus propres à agir, comme feroit le miniſtre lui-même, s'il pouvoit ſe tranſporter à l'armée. Il eſt inutile de dire que ces adjoints ambulans

*autoriſation* à des meſures extraordinaires, dans le cas où des embarras conſidérables ne peuvent être levés, où des pertes imprévues ne peuvent être remplacées autrement ; c'eſt auſſi le cas où le général médite des expéditions rapides, où il faut ſortir de la ſphère du ſervice ordinaire, ſoit à défaut de temps, ſoit à raiſon de la nature des diſtances.

Nous n'irons pas plus loin pour établir la queſtion ; elle conſiſte à trouver les moyens d'organiſer, entre le général & le miniſtère, des rapports tels que, dans tous les cas, le ſervice ſe faſſe le mieux, & le général puiſſe s'en occuper le moins poſſible ; c'eſt ainſi que nous réduirons de plus en plus l'eſpèce de dictature impératoriale que, ſans cela, il faudroit, bon-gré mal-gré, laiſſer ſouvent exercer au général.

Pour arriver à ce but, nous avons réfléchi que ſi le chef de l'armée étoit toujours à portée de parler au miniſtre, comme s'il pouvoit s'en faire entendre immédiatement, comme s'il ne le quittoit point, la ſûreté & la facilité du ſervice y gagneroient beaucoup. Nous avons penſé que, ſi l'adminiſtrateur & le directeur de la guerre étoient ſans ceſſe à portée de connoître la véritable poſition de l'armée, comme s'ils la voyoient, s'ils pouvoient entendre le général, ſaiſir directement ſes explications, les vues mêmes qu'il lui plairoit de leur confier, & donner conſtamment leurs ordres, ſans erreur & ſans perte de temps, la choſe publique en recueilleroit des avantages inappréciables. Cela ſe peut-il ? Citoyens, notre intention n'eſt pas de déplacer les uns ou les autres. Après avoir conſidéré le miniſtère de la guerre comme la maiſon de la République ambulante & militante, nous ne vous propoſerons pas néanmoins de rendre cette partie du miniſtère ambulante, comme l'armée ; car nous voyons bien que le miniſtre de

entretiendront avec le miniſtre de la guerre une correſpondance ſoutenue, & d'autant plus efficace qu'il y aura entre eux une confiance réciproque, que dans des momens où la marche des affaires l'exigeroit, ils pourront ſe tranſporter eux-mêmes, momentanément à Paris.

Pour aller au devant des difficultés, paſſons à la ſuppoſition la plus malheureuſe, celle d'un dénuement imprévu ; éloignons-nous des frontières, mettons les choſes au pire ; le ſervice ordinaire manque tout-à-fait : eh bien! dans ce cas, faudra-t-il laiſſer au général l'exercice d'un deſpotiſme abſolu ? Non. Il convient alors d'augmenter la puiſſance des trois adjoints ambulans ; ils ſeront autoriſés à s'organiſer entre eux, comme le ſont à Paris leurs ſervices correſpondans ; & ils auront, dans leur attribution, le même droit de ſignature.

Voilà un miniſtère repréſentatif ambulant, où les adjoints rempliront les fonctions de l'économat, de l'adminiſtrateur & du directeur, ſous leur reſponſabilité individuelle, partagée avec le général, & celui-ci remplacera à leur égard les fonctions du miniſtre.

Telle eſt la combinaiſon à laquelle nous avons cru devoir nous arrêter, comme la plus propre à ſatisfaire aux beſoins toujours renaiſſans d'une armée, & à préſenter toujours auprès du mal, un remède. Les cas où les adjoints ſeront autoriſés à ſe conſtituer en miniſtère actif, ne doivent point être livrés à l'arbitraire du général. Le conſeil exécutif qui ne doit pas être étranger aux plans de campagne, aura pu juger du beſoin éventuel, & autoriſer d'avance, cette organiſation indépendante, à des conditions auxquelles il ne ſoit pas poſſible de ſe méprendre.

Peut-être convient-il pour ôter à notre dernière ſuppoſition trop complexe un reſte de confuſion, de trancher net entre les deux cas qu'elle renferme.

Dans l'intérieur de la République, lorſque le ſervice de l'armée vient à manquer, n'importe par quelle cauſe, ſi, à la requiſition formelle du général, les adjoints ſont autoriſés à ordonnner directement toutes les opérations & dépenſes extraordinaires propres à ſauver les embarras du moment, il n'y a plus rien à deſirer : cette meſure doit ſuffire. Je ne ſens point encore, dans cette poſition, la néceſſité pour les adjoints de ſe conſtituer avec le général en miniſtère preſque indépendant : ils repréſentent à la vérité toutes les parties actives & acceſſoires du miniſtre de la guerre, cela eſt certain ; mais le beſoin de ſe réunir en corps délibérant ou conſeil miniſtériel ſuprême n'exiſte pas encore ; & en fait d'autorité, la maxime eſt bonne, de n'aller jamais au-delà du beſoin.

Il en eſt tout autrement quand l'armée prend pied ſur le territoire ennemi : ſa poſition eſt toute neuve. Le miniſtère françois eſt organiſé pour atteindre à toutes les parties intérieures, y donner le mouvement, y préparer les ſecours qu'on lui demande ; mais à l'extérieur où ſont les canaux, où ſont les nerfs mobiles de ſon autorité ? Il n'eſt point monté pour agir au dehors. Ici les opérations civiles & politiques ſe confondent avec les expéditions militaires. A-t-on le temps d'attendre des déciſions lointaines, qui encore ne pourroient être rendues que dans l'ignorance des momens, des circonſtances, des lieux où l'exécution eſt momentanément poſſible, & de ceux où elle ne l'eſt plus ? Il eſt clair, il eſt évident que voilà tout-à-fait le cas de conſtituer ces adjoints & le général en véritable miniſtère du dehors. Ce miniſtère

ambulant relativement plus puiſſant dans la ſphère où il doit agir, que celui dont il paroît n'être que le repréſentant, a, par la nature des choſes, ſur le pays ennemi, un pouvoir mêlé de légiſlation & d'exécution ; il doit y exercer, proportionnellement à ſes forces réelles & aux circonſtances, toute l'activité convenable pour ſoulager la République dans ſes dépenſes, & procurer, aux dépens de l'ennemi, la totalité s'il eſt poſſible, des fournitures & approviſionnemens de l'armée. C'eſt aſſez, on peut entendre.

Je finis par une obſervation importante que nous avons déja faite, & qu'il eſt eſſentiel pour nous de vous préſenter de nouveau. Le miniſtère ambulant dont nous venons d'établir la chance, n'exercera au fond qu'une portion de l'autorité, qui, dans la ſuppoſition où nous nous ſommes placés, appartiendroit, par la néceſſité des choſes, au général, à un ſeul individu.

Nous rendra-t-on juſtice, au moins, en remarquant que, chargés de lui rendre faciles les moyens de pourvoir, dans tous les cas, aux beſoins de ſon armée, nous l'avons fait ſans ajouter à ſon autorité, mais au contraire, en lui donnant un frein. Des hommes libres, des républicains pouvoient-ils ne pas eſſayer de rendre à jamais impoſſible la dictature, même d'un général d'armée, même dans la ſuppoſition la plus favorable, à cette odieuſe & dangereuſe cumulation de tous les pouvoirs?

*Nota.* Les trois projets de décrets onſéquens aux trois parties du rapport, ont été diſtribuée ſeparément.

DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.